



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.131.1.2025.RJ1

Wrocław, 6 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVII/121/2025 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach Syców, Stradomia Wierzchnia, Ślizów i Zawada.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 czerwca 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm.), w związku z uchwałą nr VI/47/2024 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach Syców, Stradomia Wierzchnia, Ślizów i Zawada, Rada Miejska w Sycowie podjęła uchwałę nr XVII/121/2025 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach Syców, Stradomia Wierzchnia, Ślizów i Zawada*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 lipca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 8 lipca 2025 r. (przekazana pismem Burmistrza Miasta i Gminy Syców z dnia 8 lipca 2025 r., znak GN.6722.4.7.2025).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 i art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, poprzez brak przeprowadzenia konsultacji społecznych po godzinach pracy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego;
- 2) załącznika nr 7 do uchwały w części obejmującej teren o symbolu: 3KDL z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu.

I

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe

organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Również zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, zgodnie z dyspozycją art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego (także jego zmiany), nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (oraz jego zmiany), istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei tryb uchwalenia planu miejscowego (oraz jego zmiany, zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), określony w art. 17 tej ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Tym samym, skoro uchwała inicjująca podjęta została w dniu 26 września 2024 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

W tym przypadku, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, w trybie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);

- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- przeprowadzić konsultacje społeczne, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „3. Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: 1) po godzinach pracy; (...)”. Wymóg ten dotyczy, więc konsultacji społecznych w formach: „2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; (...) 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.”.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej przez Gminę Syców dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, ponieważ w przypadku jednej z przewidzianych ustawą form tych konsultacji, tj. punktu konsultacyjnego – nie przeprowadzono ich po godzinach pracy, lecz odbywały się one w trakcie godzin pracy Urzędu Miasta i Gminy Syców.

Zgodnie z informacjami zawartymi w przedłożonej dokumentacji planistycznej (ogłoszenia o konsultacjach społecznych – str. 217-218, raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych – str. 221-223 oraz protokół z punktu konsultacyjnego – str. 225), punkt konsultacyjny prowadzony był w dniach od 13 maja 2025 r. do 13 czerwca 2025 r., w pokoju nr 39, w godzinach pracy Urzędu Miasta i Gminy Syców. Zgodnie z informacjami zawartymi w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Syców, godziny jego otwarcia przedstawiają się następująco: poniedziałek, środa, czwartek – **7.30 do 15.30**, wtorek – **7.30 do 16.30**, piątek – **7.30 do 14.30**.

W trakcie postępowania nadzorczego, w przedstwionych w tym zakresie wyjaśnieniach, Gmina poinformowała m.in.: „(...) punkt konsultacyjny (zorganizowany w urzędzie) czynny był w godzinach pracy urzędu, tj. w każdy dzień od 7:30 (czyli poza zwyczajowymi godzinami pracy) i we wtorek do 16:30 (również poza zwyczajowymi godzinami pracy). Dawało to możliwość zapoznania się i skonsultowania projektu planu zarówno «przed pracą», jak i «po pracy», a więc, z praktycznego punktu widzenia i celu, jakiemu ma służyć, w sposób zgodny z ustawą, tj. zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy.”.

Organ nadzoru wskazuje, że wyjaśnienia gminy nie mogą być przyjęte, a ustawodawca określił dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiedni okres dostosowania do wymogów ustawy. Brak zachowania wymaganych godzin konsultacji społecznych ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z planowaniem przestrzennym. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych

ustaleniami planu miejscowego, czy też jego zmiany. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy lub jego zmiana.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, w tym także osobom ze szczególnymi potrzebami, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego, czy też jego zmiany.

W kontekście tego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz «ostatniej instancji» w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)» (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w Gminie Syców po godzinach pracy należy uznać za wymóg konieczny prawidłowej procedury uchwalenia planu miejscowego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji na mocy art. 28 ust. 1 ustawy oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wskazać należy, że istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Poza kwestią opisaną w części I niniejszego rozstrzygnięcia, przesądzającą o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenie prawa zawarte w uchwale.

II

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Z treści § 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), wynika, że rozporządzenie to określa wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

W art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że plan miejscowy musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku lub oznaczenia graficzne na rysunku planu sytuują w przestrzeni prawa i obowiązki wynikające z norm ustawowych. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 287/22, „(...) część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem.”.

Tymczasem w tekście uchwały nr XVII/121/2025 brak jest ustaleń dla terenu drogi lokalnej, który na rysunku planu miejscowego (załączniku nr 7 do uchwały) oznaczony został symbolem **3KDL**. W legendzie tego załącznika graficznego znajduje się opis w brzmieniu: „KDL teren drogi lokalnej” (przy czym sam tekst uchwały, w § 23, odnosi się wyłącznie do dwóch terenów oznaczonych symbolem KDL, tj. 1KDL i 2KDL, pomija natomiast teren 3KDL; natomiast teren 1KDL znajduje się na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, a teren 2KDL na załączniku graficznym nr 7 do uchwały). W przedstawionych w tym zakresie wyjaśnieniach Gminy, w piśmie z dnia 31 lipca 2025 r. znak BR.0711.17.2025, poinformowano m.in.: „*Brak ustaleń szczegółowych dla terenu 3KDL jest omyłką (...)*”.

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Sycowie we wskazanym wyżej przypadku objęła planem miejscowym obszar, którego lokalizacja została wprawdzie wskazana na rysunku planu miejscowego, jednak bez wprowadzenia ustaleń w tekście uchwały. Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym, przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska